COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

RAPPORT DE MÉDIATION SUR LES NÉGOCIATIONS ET LE RÈGLEMENT DE LA REVENDICATION DE LA NATION DAKOTA DE STANDING BUFFALO CONCERNANT L'INONDATION DE SES TERRES

Mars 2004

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I	**INTRODUCTION**	1
	LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION	4
PARTIE II	**BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION**	7
PARTIE III	**NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION**	11
PARTIE IV	**CONCLUSION** 13	

PARTIE I

INTRODUCTION

La revendication de la Nation dakota de Standing Buffalo relative à la submersion de ses terres, qui remonte aux années 1940, a été soumise au processus d'examen des revendications particulières du gouvernement du Canada une bonne partie des 17 dernières années. Le présent rapport examine comment elle a pu être réglée de manière satisfaisante avec l'aide de la Commission des revendications des Indiens (CRI).

De concert avec sept autres membres de la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA), la Nation dakota de Standing Buffalo a présenté une revendication au gouvernement du Canada pour les dommages découlant de la submersion récurrente et, dans certains cas, continue des terres de réserve jouxtant la rivière Qu'Appelle, en Saskatchewan. La QVIDA est formée, d'ouest en est, des Premières Nations de Piapot, de Muscowpetung, de Pasqua, de Standing Buffalo, de Sakimay, de Cowessess, de Kahkewistahaw et d'Ochapowace. Des terres appartenant à chacune de ces bandes ont subi des dommages en raison de la submersion causée par la construction, dans les années 1940, d'un certain nombre d'ouvrages de régulation des eaux dans la vallée de la rivière Qu'Appelle. Les dommages occasionnés à des terres agricoles, qui autrement étaient productives, à la suite de nombreuses années de submersion ont entraîné des pertes économiques et des difficultés pour les Premières Nations concernées. Environ 58 acres des terres de la réserve indienne (RI) 78 de la Nation dakota de Standing Buffalo ont subi les effets dévastateurs de cette submersion. En plus de sa revendication relative aux dommages à la RI 78, la Première Nation réclamait une compensation pour les pertes économiques résultant de la submersion de la RI 80B, des terres fourragères ayant été mises de côté à l'usage des bandes de la région.

Ce rapport ne présente pas l'historique complet de la revendication de la Nation dakota de Standing Buffalo, mais plutôt un sommaire des événements qui ont mené au règlement de la revendication. Il décrit également le rôle joué par la Commission dans le processus de règlement, qui a été dirigé par le directeur des services de médiation de la CRI, Ralph Brant. Il était assisté par d'autres membres du personnel de la Commission pendant que les parties à la table ont négocié le règlement définitif de la revendication.

Avant que la revendication soit acceptée par le gouvernement du Canada aux fins de négociation, la Nation dakota de Standing Buffalo, avec les autres Premières Nations membres de la QVIDA, a présenté une demande d'enquête à la CRI, en 1994, dans un mémoire intitulé *Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Inquiry Flooding Claim* (la revendication de la QVIDA). La CRI a tenu des séances de planification puis des audiences relativement à la revendication de la QVIDA.

Le 29 mars 1996, au cœur du processus d'enquête, Jack Hughes, des Revendications particulières-Ouest au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), écrit au coordonnateur de la QVIDA, Gordon Lerat, pour l'informer que le Canada était disposé à recommander que la revendication de Standing Buffalo soit acceptée. Comme la recherche avait confirmé que le Canada n'avait pas délivré de permis pour la submersion des terres, le Canada était prêt à négocier en s'appuyant sur l'argument de la bande, selon lequel la submersion n'avait pas été autorisée sur les terres de Standing Buffalo. Toutefois, plusieurs mois plus tard, le Canada reconsidère sa position et avise la Nation dakota de Standing Buffalo qu'il ne souhaitait plus négocier sa revendication concernant les inondations. Standing Buffalo est donc demeurée partie à l'enquête.

Le processus d'enquête de la CRI a pris fin à la publication d'un rapport en février 1998. La Commission y faisait les recommandations suivantes :

RECOMMANDATIONS

> Ayant conclu que le Canada a une obligation légale non respectée à l'égard des Premières Nations de la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority en ce qui concerne l'acquisition par l'Administration du rétablissement agricole des Prairies du droit d'utiliser et d'occuper leurs terres de réserve en vue de les inonder, nous recommandons donc ce qui suit :
>
> - Que le Canada entreprenne immédiatement des négociations avec les Premières Nations de la QVIDA en vue d'acquérir par cession ou expropriation les droits fonciers nécessaires pour l'exploitation continue des ouvrages de régularisation du lac Echo, du lac Crooked et du lac Round, ou, subsidiairement, qu'il enlève les ouvrages de régulation.

- Que les revendications pour inondation des Premières Nations de Sakimay, Cowessess et Ochapowace soient acceptées aux fins de négociation aux termes de la Politique des revendications particulières du Canada, en ce qui a trait
  a) aux dommages causés aux terres de réserve depuis la construction des barrages au début des années 1940, et
  b) à la compensation pour
     (i) la valeur des droits que le Canada pourra acquérir sur les terres de réserve, et
     (ii) les dommages futurs aux terres de réserve,

  sous réserve de déduire la compensation de 3 270 $ payée en 1943 à ces Premières Nations.

- Que les revendications pour inondation des Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo soient acceptées aux fins de négociation aux termes de la Politique des revendications particulières du Canada en ce qui a trait
  a) aux dommages occasionnés aux terres de réserve
     (i) depuis la construction des barrages au début des années 1940, ou
     (ii) subsidiairement, depuis 1977, si ces Premières Nations peuvent être liées par les résolutions du conseil de bande adoptées en 1977 et si la décharge pour les dommages antérieurs à 1977 peut être séparée de la partie invalide du règlement, et
  b) à la compensation pour
     (i) la valeur des droits que le Canada pourra acquérir sur les terres de réserve, et
     (ii) les dommages futurs aux terres de réserve,

  sous réserve de déduire la compensation de 265 000 $ payée en 1977 à ces Premières Nations[1].

Plus tard au cours de l'année, le Canada a accepté la revendication de la Première Nation aux fins de négociation dans une lettre datée du 3 décembre 1998 et signée par l'honorable Jane Stewart, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dans sa lettre, la ministre acceptait la recommandation de la CRI que le Canada négocie la revendication de la Nation dakota de Standing

---

[1] CRI, *Enquête sur la revendication relative aux inondations présentée par la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority* (Ottawa, 1998), publié dans (1998), 9 ACRI 173, aux p. 409-410.

Buffalo relative à la submersion de ses terres « parce que le Canada n'avait pas autorisé convenablement l'inondation des terres de réserve[2]. »

Avec cette lettre commence le processus de négociation d'un règlement. À la demande de la Première Nation et avec l'assentiment du Canada, la Commission a convenu d'agir comme facilitatrice des négociations.

LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION

La Commission des revendications des Indiens a été créée à l'initiative conjointe des Premières Nations et du gouvernement du Canada à la suite de leurs discussions sur la manière d'améliorer le traitement des revendications territoriales des Indiens au Canada. Elle a été mise sur pied par décret le 15 juillet 1991, après quoi Harry S. LaForme a été nommé commissaire en chef. La CRI est ensuite devenue pleinement opérationnelle avec la nomination de six commissaires, en juillet 1992.

Le mandat de la Commission comporte deux volets : la tenue d'enquêtes, en vertu de la *Loi sur les enquêtes,* sur les revendications territoriales particulières des Premières Nations que le Canada a rejetées ; et la prestation de services de médiation pour la négociation des revendications.

Le Canada classe la plupart des revendications en deux catégories : les revendications globales et les revendications particulières. Les revendications globales sont en général fondées sur un titre ancestral non éteint et surviennent normalement dans des régions du pays où il n'existe pas de traité entre les Premières Nations et la Couronne. Les revendications particulières découlent quant à elles de la violation d'obligations imposées par un traité ou du non-respect d'obligations légales de la Couronne, tel un manquement à une entente ou un différend concernant des obligations prévues dans la *Loi sur les Indiens*.

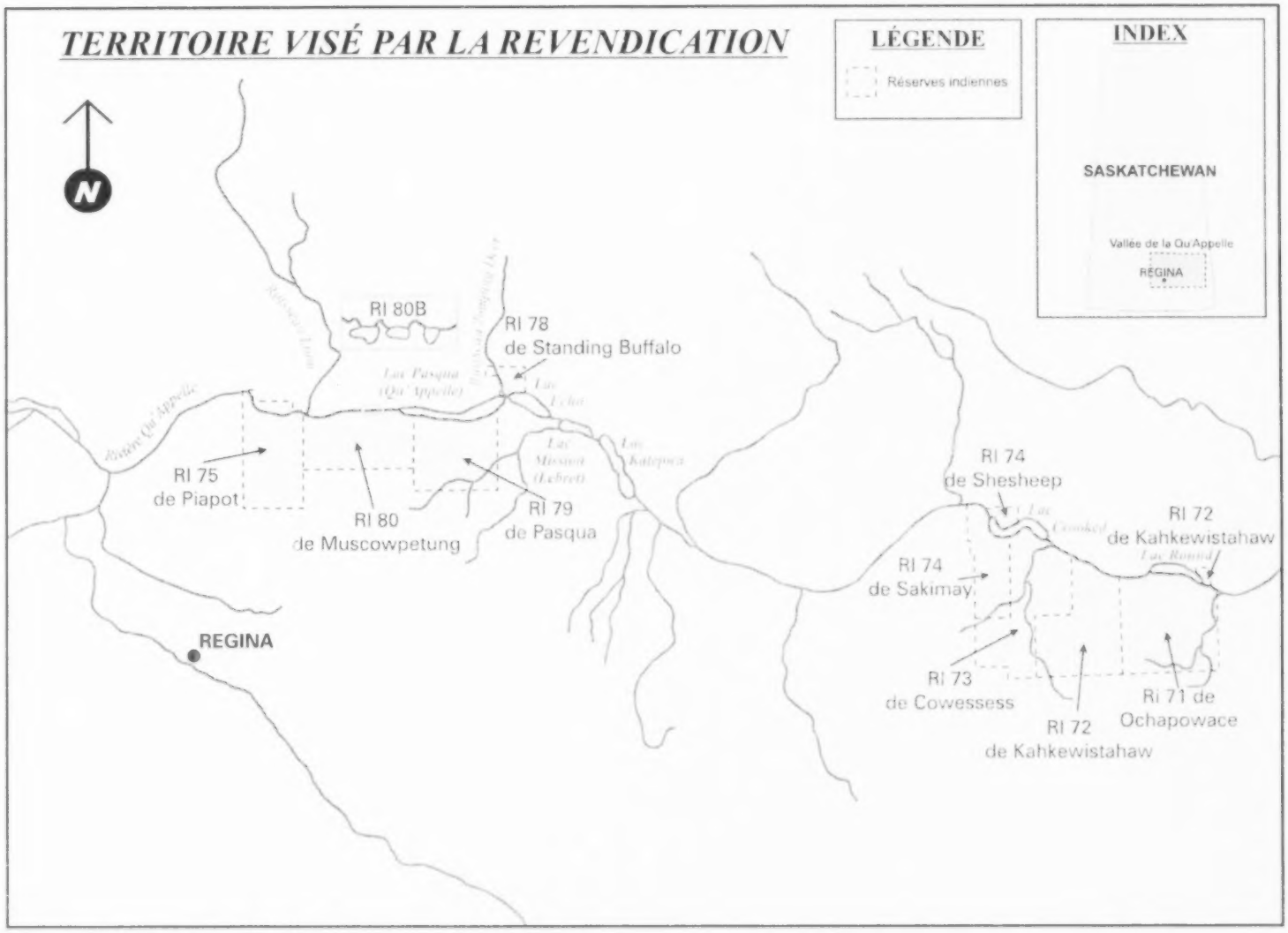
Le travail de la CRI porte principalement sur les revendications particulières. Même si la Commission n'est pas habilitée à accepter une revendication rejetée par le Canada ou à en forcer l'acceptation, elle a tout de même le pouvoir d'examiner en détail, avec les requérants et le gouvernement, la revendication et les motifs pour lesquels elle a été rejetée. La *Loi sur les enquêtes* confère à la Commission de vastes pouvoirs pour réaliser ses enquêtes, recueillir de l'information

---

2 Jane Stewart, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Melvin Isnana, 3 décembre 1998 (CRI, dossier 2107-45-1M).

et assigner des témoins à comparaître, au besoin. Si l'enquête révèle que les faits et le droit permettent de conclure que le Canada n'a pas respecté une obligation légale envers les requérants, la Commission peut recommander au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien d'accepter la revendication aux fins de négociation.

En plus de tenir des enquêtes, la CRI est autorisée à offrir des services de médiation à la demande des parties à la négociation. Depuis sa création, la Commission a interprété son mandat de manière libérale et cherche vigoureusement à favoriser la médiation comme solution de rechange aux tribunaux. Dans le but d'aider les Premières Nations et le Canada à négocier des accords conciliant leurs intérêts divergents de façon juste, rapide et efficace, la Commission offre aux parties une vaste gamme de services de médiation, qui sont définis en fonction de leurs objectifs particuliers.


TERRITOIRE VISÉ PAR LA REVENDICATION
LÉGENDE
Réserves indiennes
INDEX
SASKATCHEWAN
Vallée de la Qu'Appelle
REGINA
N
RI 80B
RI 78
de Standing Buffalo
Lac Pasqua (Qu'Appelle)
Lac Echo
Lac Mission (Lebret)
Lac Katepwa
Rivière Qu'Appelle
RI 75
de Piapot
RI 80
de Muscowpetung
RI 79
de Pasqua
REGINA
RI 74
de Shesheep
Lac Crooked
RI 72
de Kahkewistahaw
Lac Round
RI 74
de Sakimay
RI 73
de Cowessess
RI 72
de Kahkewistahaw
Ri 71 de
Ochapowace

PARTIE II

BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION

Le contexte historique de cette revendication a été décrit en détail dans le rapport *Enquête sur la revendication relative aux inondations présentée par la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority*[1] publié par la Commission en février 1998. Un bref résumé suffira ici. Il est important de noter que la revendication de la Nation dakota de Standing Buffalo portait sur les pertes économiques découlant des dommages causés par la submersion de sa réserve (la RI 78) et de la RI 80B, qui servait à la Première Nation pour son approvisionnement en foin.

Les bandes composant la QVIDA ont toutes adhéré au Traité 4, ou Traité de la Qu'Appelle, au milieu de septembre 1874, sauf la bande de Standing Buffalo, dont les membres étaient des descendants des Sioux du Minnesota qui s'étaient réfugiés au Canada durant la guerre de 1862-1863 entre les Américains et les Sioux. À ce titre, les membres de la bande avaient été apparemment exclus du Traité 4, mais ils ont été plus tard invités à s'installer sur le territoire visé par le Traité, à condition que l'emplacement qu'ils choisiraient ne soit pas près de la frontière américaine.

Les travaux d'arpentage des réserves de la région ont débuté quelques années après la signature du Traité 4. En 1884, toutes les bandes signataires avaient obtenu leurs réserves principales dans la vallée de la Qu'Appelle, et le gouvernement commençait à appliquer sa politique visant à favoriser l'agriculture dans les réserves. Les représentants de la Couronne ont alors incité activement la bande de Standing Buffalo à s'établir dans une réserve et à assurer leur subsistance au moyen de l'agriculture, en leur précisant qu'ils les aideraient en ce sens. L'arpenteur des terres fédérales, John C. Nelson, arpente en 1881-1882 les terres de Standing Buffalo en même temps que les autres réserves qui forment l'agence de Muscowpetung du ministère des Affaires indiennes. Il obtient des instructions verbales de l'agent des Indiens local et choisit les terres de concert avec l'agent et les chefs.

La RI 78 de Standing Buffalo, arpentée en 1881, se trouvait sur la rive nord des lacs Pasqua et Echo, et près des rives de la rivière Qu'Appelle. Comme la bande n'était pas signataire du Traité 4, la RI 78 ne comptait que 7,6 milles carrés, ou 4 864 acres, soit une superficie de seulement

---

[1] Le texte complet du résumé présenté ici se trouve dans CRI, *Enquête sur la revendication relative aux inondations présentée par la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority Inquiry* (Ottawa, 1998), publié dans (1998) 9 ACRI 173.

80 acres par famille de cinq personnes plutôt que d'un mille carré (ou 640 acres), comme le prévoit le Traité.

Conscient que Standing Buffalo aurait besoin de ressources additionnelles, l'arpenteur Nelson déclare qu'en raison de l'absence de fourrage dans la RI 78, un pré serait mis de côté à l'usage de la Première Nation sur une importante terre à fourrage qu'il avait arpentée plus haut sur la rivière. Sa correspondance indique qu'il avait choisi la terre sur la rive nord de la Qu'Appelle, en face de la réserve RI 80 de Muscowpetung. Le Ministère envisage pendant un certain temps d'ajouter officiellement les terres fourragères à la réserve de Muscowpetung, mais abandonne par la suite ce projet, probablement après avoir pris connaissance de la description que fait Nelson de l'objet de ces terres. Elles finissent néanmoins par être connues sous le nom de RI 80B.

En 1889, de nombreuses réserves sont confirmées par décret, y compris la RI 78 de Standing Buffalo, la RI 80 de Muscowpetung et les terres à fourrage de la réserve 80B. La RI 80 de Muscowpetung se trouvait sur la rive sud de la rivière Qu'Appelle. Les terres fourragères de la RI 80B, situées sur la rive nord, sont confirmées à l'usage de Muscowpetung et « d'autres bandes ». Quoique la société Canadian Pacific Railway (CPR) ait réclamé ultérieurement les sections impaires de la RI 80B, toutes les sections des terres à fourrage sont confirmées terres de réserve.

Après que le CPR a renoncé à sa réclamation, la RI 80B était transférée du ministère de l'Intérieur au surintendant général des Affaires indiennes en vertu d'un décret passé en décembre 1897 et modifié en février 1899. Ce décret avait pour objet d'ajouter la RI 80B à la RI 80 de Muscowpetung. Malgré cette mesure, la RI 80B continue d'être inscrite au registre des terres indiennes comme réserve distincte.

On sait que la bande de Standing Buffalo a coupé du foin dans la RI 80B ainsi qu'ailleurs à l'extérieur des réserves. Même si une bonne partie de la documentation concernant l'utilisation de la RI 80B n'est pas spécifique, des déclarations précises faites par un certain nombre de représentants des Affaires indiennes au fil des ans confirment que Standing Buffalo a utilisé ces terres fourragères et en dépendait. En 1903, Laird fait remarquer que des membres de la bande de Standing Buffalo ont coupé du foin dans la section 14 de la RI 80B, lorsqu'elle s'est installée dans sa réserve. Un agent des Indiens écrit, en 1897, que Standing Buffalo dépendait du foin coupé dans la RI 80B et, en 1921, un autre agent observe que Standing Buffalo était le principal utilisateur de la RI 80B.

D'autres renseignements montrent que la bande se procurait régulièrement et depuis longtemps du fourrage ailleurs que dans sa propre réserve, l'une des principales sources d'approvisionnement étant la RI 80B.

Les représentants du Ministère reconnaissent que la RI 78 de Standing Buffalo est trop petite et n'a pas les ressources nécessaires, et au fil des ans ils font diverses tentatives pour obtenir des terres additionnelles. En 1921, l'agent des Indiens reçoit la consigne précise de réserver des sections de la RI 80B à l'usage exclusif de la bande de Standing Buffalo, mais aucune mesure n'est prise en ce sens.

Des terres seront finalement transférées aux Affaires indiennes et, plus, tard ajoutées à la réserve. Ces ajouts se trouvent à l'ouest du ruisseau Jumping[4].

---

[4] « Standing Buffalo Flooding of 80B Issue, Final Draft Report », Joan Holmes & Associates Inc., 19 septembre 2001 (Dossier de la CRI 2107-45-1M).

PARTIE III

NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION

Le rôle de la Commission dans le règlement de la revendication d'une Première Nation prend souvent fin dès que son enquête est terminée et la revendication acceptée par le Canada aux fins de négociation. Dans le présent cas, cependant, le Canada et la Première Nation de Standing Buffalo ont convenu que la Commission devrait participer aux négociations en tant que facilitatrice impartiale. Sous la présidence de la CRI, la première séance de négociation a eu lieu en novembre 2000.

Le travail de facilitation a porté presque entièrement sur des questions touchant le processus de règlement. Le rôle de la Commission consistait à présider les séances de négociation, à fournir un compte rendu exact des discussions, à faire le suivi des engagements, et à consulter les parties pour établir des ordres du jour et fixer des lieux et des heures de rencontre mutuellement acceptables. À la demande des parties, la Commission devait aussi faire la médiation des différends, aider les parties en organisant d'autres séances de médiation et faire la coordination des diverses études entreprises par les parties à l'appui des négociations.

La Commission n'est pas autorisée à divulguer le contenu des discussions qui ont lieu au cours des négociations. Cependant, on peut dire que la Nation dakota de Standing Buffalo et les représentants du MAINC se sont efforcés d'établir des règles de négociation et un accord de principe pouvant les aider à arriver à un règlement mutuellement acceptable de la revendication de la Première Nation.

Les éléments de la négociation comprenaient : l'établissement d'un protocole bilatéral de négociation (entre Standing Buffalo et le Canada) et d'un protocole trilatéral de médiation et facilitation (entre Standing Buffalo, le Canada et la Commission) ; la quantification des terres endommagées par la submersion ; l'intérêt détenu par la Nation dakota de Standing Buffalo dans la RI 80B (cette partie de la revendication a été abandonnée ultérieurement par la Première Nation) ; le relevé des dommages et la définition des critères de compensation ; l'évaluation des pertes économiques ; divers projets de recherche ; les solutions de rechange à la cession ; la validité des résolutions du conseil de bande de 1977 ; le coût de la négociation par rapport à la superficie des

terres en litige et au montant d'une compensation raisonnable ; et, enfin, les questions et les ententes liées au règlement, les arpentages, la ratification et les communications.

Au début de 2002, l'équipe de négociation du Canada a été modifiée à la suite de la nomination d'un nouveau négociateur fédéral et d'un nouveau conseiller juridique. Après des négociations intenses et élaborées, le Canada a fait une offre de règlement en juillet de la même année. La Première Nation a fait une contre-offre, et un accord provisoire a été conclu à la fin de septembre. L'accord de règlement a été finalisé peu après.

L'accord de règlement prévoyait le versement d'une indemnité de 3,6 millions de dollars à la bande et la possibilité pour celle-ci d'acquérir jusqu'à 640 acres de terres agricoles, qui seraient mises de côté comme terres de réserve en vertu de la Politique du Canada sur les ajouts aux réserves. Une partie des sommes reçues a été déposée au compte d'immobilisation en fiducie de la bande de Standing Buffalo en vue de l'achat d'éléments d'actif spécifiques. Le reste de l'argent a été déposé au compte de recettes en fiducie de la bande et servira à promouvoir l'avancement général et le bien-être de la bande ou de tout membre de la bande. À cet égard, un comité consultatif de sept membres a été créé pour faire des recommandations au chef et au conseil en matière de dépenses.

Le 21 décembre 2002, la Première Nation a tenu un vote de ratification, sans succès. Le deuxième vote a eu lieu le 1er mars 2003 et a été favorable. Une fois l'accord de règlement ratifié par la Première Nation, il a été formellement approuvé par le Canada et signé par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, en mars 2003.

PARTIE IV

CONCLUSION

Comme ce fut le cas de nombreuses autres négociations de revendications territoriales particulières, les équipes de négociation de la Première Nation dakota de Standing Buffalo et le gouvernement du Canada ont tiré partie de l'expérience et de l'expertise de la Commission des revendications des Indiens, en lui demandant de participer aux négociations en tant que médiatrice et facilitatrice. C'est aux parties que doit être attribué le mérite d'avoir réglé la revendication. Toutefois, la médiation offerte par la Commission, dans le rôle de tiers impartial, a contribué à tenir le cap dans les négociations et à profiter de l'impulsion. En conséquence, la revendication a été réglée en un peu moins de deux ans après le début du processus de négociation.

Si la Commission devait faire une recommandation aux parties qui entreprennent des négociations du genre, ce serait de les inciter à examiner soigneusement la nécessité de procéder à des recherches et à des études de perte d'usage. Souvent, les parties à une nouvelle négociation n'arrivent pas à déterminer les questions précises à étudier, ni à définir l'étendue des travaux à réaliser dans l'étude de chacune de ces questions. Si des études sont entreprises trop tôt dans le processus de négociation, les résultats peuvent être superflus, se recouper et coûter cher. Les négociateurs qui prennent leur temps au début des travaux ont la possibilité d'examiner le travail considérable accompli pour des revendications déjà réglées, qui peuvent être similaires quant à la superficie des terres touchées ou à leur situation géographique. Cette information abondante devrait donc être utilisée par les parties pour déterminer quelles études supplémentaires doivent être réalisées. Il en résultera presque assurément un processus de négociation plus court et un règlement plus rapide, à un coût considérablement moindre pour la Première Nation, le Canada et les contribuables canadiens.

Par ailleurs, si les parties à la négociation décident que des recherches et des études de perte d'usage doivent être effectuées, elles seraient bien avisées de profiter des connaissances et de l'expérience de la Commission en matière de coordination des études. Dans ce domaine, la Commission prend en charge la supervision du processus de recherche ou d'étude de perte d'usage, qui comporte : l'élaboration des dossiers de demandes de propositions (y compris la fourniture de modèles génériques de mandats pour chaque étude, et le soutien à la préparation de la version

définitive) ; la supervision de l'appel de propositions et du processus d'adjudication du contrat ; la coordination continue de l'étude pendant toute la durée du projet ; la détermination des exigences en matière de rapports et de produits livrables, puis la surveillance du respect de ces exigences. La Commission peut fournir ce genre de services de façon très rentable et ainsi offrir une valeur ajoutée à l'ensemble du processus de négociation.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

La présidente,

Renée Dupuis

Fait le 25 mars 2004.